

Brüsszel, 2019.10.22.
COM(2019) 499 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

**a Románia által az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében elért
haladásról**

{SWD(2019) 393 final}

1. BEVEZETÉS

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmust 2007-ben, Románia Európai Unióhoz történő csatlakozásakor, átmeneti intézkedésként hozták létre, hogy elősegítsék Románia folyamatos erőfeszítéseit az igazságügyi reform, valamint a korrupció elleni küzdelem terén¹. A mechanizmus a román állam és az EU közös elkötelezettségét jeleníti meg. A mechanizmust létrehozó határozatnak megfelelően és amint azt a Tanács következtetései is kiemelték, az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus akkor zárul le, amikor a Romániára vonatkozó minden értékelési kritérium kielégítő mértékben teljesül².

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus 2007 óta tartó működésének az a célja, hogy ösztönözze és figyelemmel kísérje az e problémákkal kapcsolatos reformfolyamatokat. 2017 januárjában a Bizottság átfogó értékelést készített a mechanizmus tíz éve alatt elért előrehaladásáról³. Ez az áttekintés világosabb képet adott a csatlakozás óta elért jelentős eredményekről, és a Bizottság meg tudott fogalmazni tizenkét olyan ajánlást, amelyek megvalósítása elegendő az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus folyamatának lezárásához, és amelyek e Bizottság megbízatása alatt teljesíthetők. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus lezárásának az a feltétele, hogy az ajánlások visszafordíthatatlanul teljesülnek, és nem következnek be olyan fejlemények, amelyek egyértelműen megfordítják a fejlődés irányát.

A Bizottság azóta két értékelést végzett az ajánlások végrehajtásának előrehaladásáról. 2017. novemberben⁴ Bizottság megállapította, hogy számos ajánlás kapcsán előrelépés történt, 2017 folyamán azonban elveszett a reform lendülete. Figyelmeztetett annak veszélyére, hogy újra meg kell nyitni olyan kérdéseket, melyeket a 2017. januári jelentésben teljesítettnek tekintettek. Ezeket az aggályokat a Tanács is megismételte⁵.

2018. novemberi jelentésében⁶ a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a fejlődés iránya megfordult, illetve kétségessé vált az előrehaladás visszafordíthatatlansága. Ebből következően a 2017. januári jelentésben szereplő tizenkét ajánlás már nem volt elegendő ahhoz, hogy lezárják az együttműködési és ellenőrzési mechanizmust, és ezért nyolc kiegészítő ajánlást kellett megfogalmazni. A jelentés felszólította Románia kulcsfontosságú intézményeit, hogy tegyenek tanúbizonyságot erős elkötelezettségükről az igazságszolgáltatás függetlensége és a korrupció elleni küzdelem – mint nélkülözhetetlen sarokkövek – iránt, továbbá arról, hogy képesek helyreállítani a fékek és ellensúlyok nemzeti rendszerének fellépési kapacitását, hogy az a visszalépés kockázata esetén működésbe léphessen. Az Európai Parlament és a Tanács egyaránt támogatta ezt az álláspontot. Az Európai Parlament állásfoglalást bocsátott ki, amelyben az együttműködést sürgette, és felhívta a figyelmet a

¹ A mechanizmust a Miniszterek Tanácsa 2006. október 17-i következtetéseit (13339/06) követően, a 2006. december 13-i (C(2006) 6569) bizottsági határozattal hozták létre.

² A Tanács következtetései az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusról, 2017. december 12. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf. A Romániára vonatkozó négy értékelési kritériumot a kísérő technikai jelentés 1. oldalán határozták meg.

³ COM (2017) 44 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-44_en.

⁴ COM (2017) 751 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-751_en.

⁵ A Tanács következtetései az együttműködési és ellenőrzési mechanizmusról, 2017. december 12. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf.

⁶ COM(2018) 851 final - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1571908902438&uri=CELEX:52018DC0851>

jogállamiságot érintő kockázatra⁷. A Tanács 2018. decemberi következtetései kifejezetten felszólították Romániát a kiegészítő ajánlások végrehajtására⁸.

A mostani jelentés felméri a 2018. november óta kialakult helyzetet. Ebben az időszakban a Bizottság több alkalommal kifejtette a jogállamisággal kapcsolatos aggályait, kifejezetten hangsúlyozva a korábbi években elért eredményektől való visszalépéssel kapcsolatos aggályokat. Ezen időszak nagy részében a román hatóságok alig vagy egyáltalán nem mutattak hajlandóságot arra, hogy foglalkozzanak a 2018. novemberi kiegészítő ajánlásokkal – vagy a Velencei Bizottság és az Európa Tanács Korruptió Elleni Államok Csoportja ajánlásaival⁹. Nem voltak képesek felülkerekedni azok az erőfeszítések, amelyek a politikai erők, a civil társadalomra és a bírói és ügyészi kar körében jelentkező kedvezőtlen tendenciák megfordítására törekedtek. Ez alapvető kételyekhez vezetett azzal kapcsolatban, hogy működőképes-e a fékek és ellensúlyok 2017. januári jelentésben elismert rendszere. 2019 májusában a Bizottság levelet intézett a román hatóságokhoz, amelyben felvázolta, hogy a közelmúltbeli fejlemények miként súlyosbították tovább a jogállamiság tiszteletben tartásával kapcsolatos jelenlegi általános problémákat. Felvetette annak a lehetőségét, hogy amennyiben a helyzet nem javul, a Bizottságnak lépéseket kell tennie a jogállamisági keret alapján¹⁰. A román miniszterelnök 2019 júniusában, egy Juncker elnökkel és Timmermans első alelnökkel tartott találkozón kötelezettséget vállalt arra, hogy nem folytatják a vitatott igazságügyi reformokat, és haladéktalanul újrakezdi az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében zajló párbeszédet az igazságügyi reformok és a korruptió elleni küzdelem továbbvitele érdekében. Ez a megváltozott álláspont összhangban volt a Románia elnöke által kiírt 2019. májusi népszavazás eredményeivel is, amelyen a román polgárok elsöprő többsége támogatta a korruptióval és a sürgősségi kormányrendeletek önkényes alkalmazásával szembeni biztosítékok megerősítésére irányuló javaslatokat.¹¹

A korábbi évekhez hasonlóan ez a jelentés a román intézményekkel való szoros együttműködés, valamint a többi tagállam, a civil társadalom és más érdekelt felek hozzájárulása alapján, a Bizottság által végzett alapos elemzés eredményeként készült el.

⁷ Az Európai Parlament 2018. november 13-i nem jogalkotási állásfoglalása a jogállamiságról Romániában, P8_TA-PROV(2018)0446. Ebben felszólította a román parlamentet és kormányt, hogy átlátható és inkluzív folyamatban kezeljék ezeket a kérdéseket, működjenek együtt az Európai Bizottsággal, az Európa Tanács Korruptió Elleni Államok Csoportjával (GRECO) és a Velencei Bizottsággal, és hajtsák végre maradéktalanul azok valamennyi ajánlását, továbbá tartózkodjanak az olyan reformok végrehajtásától, amelyek veszélyeztetnék a jogállamiságot, beleértve az igazságszolgáltatás függetlenségét.

⁸ A Tanács 2018. december 12-i következtetései kimondták, hogy Romániának „újra kell indítania a reformokat előrevivő kedvező lendületet és azonnali intézkedéseket kell hoznia, különösen egyrészt az igazságszolgáltatás függetlenségével és az igazságügyi reformmal kapcsolatban meghatározott további bizottsági kulcsajánlásoknak a minden szintre kiterjedő, korruptió elleni küzdelmet célzó végrehajtása, másrészt a jelentésben szereplő más feddhetetlenségi kérdések megoldása céljából” (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-st15187_en.pdf).

⁹ Különösen a Velencei Bizottságnak az igazságügyi jogszabályok módosításáról szóló 924/2018. sz., és a büntető törvénykönyvek módosításáról szóló 930/2018. sz. véleménye. A GRECO (2018).évi második eseti jelentése az igazságügyi jogszabályok módosításáról. A Korruptió Elleni Államok Csoportját (GRECO) 1999-ben hozta létre az Európa Tanács, hogy nyomon kövesse a szervezet korruptió elleni normáinak betartását.

¹⁰ A jogállamisági keretet a Bizottság hozta létre 2014-ben, hogy megakadályozza a jogállamiságot érő olyan rendszerszintű fenyegetés kialakulását, amely esetén az EUSZ 7. cikke szerinti eljárásra lenne szükség. A keret az adott tagállammal folytatott, több szakaszból álló párbeszédet ír elő, amelyet a Bizottság véleményei és ajánlásai tagolnak. A jogállamisági keret hatóköre tágabb az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus értékelési kritériumainál, és a jogállamiság minden aspektusára kiterjed.

¹¹ A Románia elnöke által kiírt igazságügyet érintő népszavazásra május 26-én került sor 40 % feletti részvétel mellett. A választók több mint 80 %-a támogatta szavazatával a korruptió büncselekményekre vonatkozó közkegyelem és egyéni kegyelem tilalmát, 81 %-uk pedig egyetértett azzal, hogy a büncselekményekre, a szankciókra és az igazságszolgáltatás szervezetére vonatkozóan a kormány ne fogadhasson el sürgősségi kormányrendeleteket, valamint hogy bővítsék ki azt a jogot, amelynek értelmében a kormányrendeletek közvetlenül megtámadhatók az Alkotmánybíróságon.

2. ÁLTALÁNOS HELYZET

A 2017. januári jelentés megemlíti, hogy fennálltak olyan tágabb társadalmi, jogi és politikai tényezők, amelyek – bár nem tartoznak az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus alkalmazási körébe és nem terjedtek ki rájuk annak ajánlásai – „közvetlen kihatással vannak a reformok végrehajtásának képességére, és különösen megnehezítették Románia számára annak bizonyítását, hogy a reformok eredményei megszilárdultak”. A kiemelt pontok között szerepelt, hogy a jogalkotási gyakorlatban még mindig fejleszteni kell a minőségi jogalkotás elveit, hogy az állami szereplők közötti konfrontációs légkör alakult ki, és figyelmet kapott a médiakörnyezet. Az ezt követő jelentések megerősítették, hogy az említett tényezők egyértelműen kedvezőtlen hatást gyakorolnak az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem előrevitelére.

A legutóbbi jelentés óta bekövetkezett fejlemények újfent rámutattak, hogy a minimális konzultáció mellett, sürgősségi eljárás alkalmazásával, sietve elfogadott – az igazságszolgáltatáson kívüli területeket is érintő – jogszabályi változtatások miatt romlott a jogszabályok minősége és egyúttal a politikai döntéshozatal iránti közbizalom is. A médiában a bírásról és az ügyészekről továbbra is megtévesztő tudósítások és személyes támadások jelennek meg, a jogorvoslati mechanizmusok pedig nem működőképesek, ami végső soron kihat az igazságszolgáltatási rendszer egészének jó hírnevére és hitelességére. A különböző hatalmi ágak ismételt konfliktusban kerültek, és ez a megosztottság egyre inkább megjelenik az Alkotmánybíróságon is: mindez tovább fokozza a feszültséget, és a lojális együttműködés kudarcát tanúsítja.

Az igazságügyi intézmények és a román titkosszolgálatok közötti együttműködési megállapodásokkal („titkos jegyzőkönyvek”)¹² kapcsolatos viták továbbra is megosztó jellegűek. Az Alkotmánybíróság határozata lehetővé tette a bíróságok előtt folyamatban lévő és jövőbeli ügyek kezelését, de még mindig bizonytalanság övezi annak tényleges hatását. A Bizottság csak megismételni tudja, hogy olyan keretrendszer kialakítására kell törekedni, amelyben a hírszerző szolgálatok megfelelő demokratikus felügyelet alatt működnek, ahol az alapvető jogok teljes körű tiszteletben tartásával hatékonyan ki lehet vizsgálni és szankcionálni lehet a bűncselekményeket, továbbá ahol a közvélemény megbízhat abban, hogy biztosított az igazságszolgáltatás függetlensége. A Bizottság emlékeztet arra a korábbi javaslatára, hogy hasznos lehet felhasználni más tagállamok szakértelmét egy olyan szilárdabb rendszer kiépítése során, amely az ügyészség által alkalmazott technikai felügyeleti intézkedésekre, valamint a hírszerző szolgálatok és az ügyészség közötti, a súlyos bűncselekmények – például a terrorizmus és a kiberbűnözés – büntetőeljárás alá vonása szempontjából alapvető jelentőségű együttműködésre szolgál¹³.

A jogállamiságra vonatkozó uniós megközelítés az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus hatókörén túl az uniós szintű tágabb környezetet is befolyásolja. Amint azt az Európai Unió Bíróságának közelmúltbeli ítélezési gyakorlata is megerősítette, az EUSZ 19. cikkének (1) bekezdése a jogállamiság értékének konkrét kifejezéseként előírja a független bíróságok általi hatékony jogvédelmet. A Bizottság 2019. júliusi közleménye¹⁴ olyan konkrét intézkedéseket ismertet, amelyek célja a jogállamiság előmozdítása és fenntartására irányuló uniós kapacitás erősítése, a jogállamisággal kapcsolatos aggályok felmerülésének megelőzése a tagállami fejlemények figyelemmel kísérésére jogállamisági felülvizsgálati ciklus kialakítása révén, valamint a hatékony regálás. A hivatalba lépő következő Európai Bizottság számára adott politikai iránymutatás kifejtette azt a szándékot, hogy az egész Unióra kiterjedő és minden tagállamról tárgyilagosan beszámoló, átfogó jogállamisági mechanizmust hozzanak létre¹⁵. A tagállamokbeli jogállamisági helyzetet és

¹² Lásd a 2018. évi eredményjelentést, 2. o.

¹³ A hírszerző szolgálatok működése nem tartozik az EU hatáskörébe, és kívül esik az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus értékelési kritériumain.

¹⁴ *Az Unión belüli jogállamiság megerősítése – Intézkedési terv*, COM/2019/343 final. Ez kiegészíti majd a 2014. évi jogállamisági keretet

¹⁵ *Politikai iránymutatás a hivatalba lépő következő Európai Bizottság számára (2019–2024): Ambiciózusabb Unió. Programom Európa számára*, 14–15. o., lásd: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_hu.pdf.

annak várható jövőbeni alakulását figyelemmel kísérő, ilyen horizontális eljárások elmélyítése rávilágít az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus azon sajátosságára, hogy e nyomkövetési folyamat mind az érintett tagállamok, mind a vizsgált kérdések tekintetében korlátozott jellegű. A tagállamok jogállamisági keretrendszerét figyelemmel kísérő, szóban forgó horizontális eljárások alapot nyújtanának a romániai reformok uniós támogatásának folytatásához, amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az elért eredmények elegendőek az EU csatlakozáskor tett kötelezettségvállalások teljesítéséhez. Addig is az új mechanizmus alapján kezelnék a jogállamiság szempontjából fontos, de az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus hatókörén kívül eső kérdéseket.

3. AZ AJÁNLÁSOK TELJESÍTÉSE TERÉN ELÉRT HALADÁS ÉRTÉKELÉSE

Ez a szakasz értékeli a 2017. januári 12 ajánlással és a 2018. novemberi nyolc kiegészítő ajánlással kapcsolatos haladást. Az említett kiegészítő ajánlások teljesítése továbbra is alapvetően fontos ahhoz, hogy visszaadják a reformfolyamat lendületét, ellensúlyozzák a 2017 novemberében és 2018 novemberében feltárt visszalépés kedvezőtlen hatásait, és ismét előrelépéseket tegyenek az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus teljesítése felé.

3.1. Az első értékelési kritérium: Független igazságszolgáltatás és igazságügyi reform

3.1.1. A 2018. novemberi ajánlások: a reform lendületének visszaadása

Az igazságszolgáltatás függetlenségét biztosító igazságügyi törvények és jogi garanciák

A 2018. novemberi jelentés megállapította, hogy a 2018 júniusában és októberében hatályba lépett, módosított igazságügyi jogszabályok eredményeként nyomás alá kerülhetnek a bírák és az ügyészek, és ez végső soron megrendítheti az igazságszolgáltatás függetlenségét, hatékonyságát és minőségét. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült korábbi jelentésekben felvetett kérdések kezelése helyett a jogszabályok új kockázatokat teremtettek, különösen bírák és ügyészek által elkövetett bűncselekménye kivizsgálásáért felelős különleges szekció, valamint a fegyelmi és felelősségi rendszer révén. Ezért a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a jogszabályok visszalépést jelentenek a 2017. januári értékeléshez képest, és azt javasolta, hogy a változtatások hatálybalépésének befagyasztásával teremtsenek mérlegelési időt.

A 2018. novemberi jelentés a következőket ajánlotta:

- *Haladéktalanul függesszék fel az igazságügyi törvények és az azokat követő sürgősségi kormányrendeletek végrehajtását.*
- *Vizsgálják felül az igazságügyi törvényeket, figyelembe véve az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében született, valamint a Velencei Bizottság és a GRECO által kiadott ajánlásokat.*

A román hatóságok nem követték ezeket az ajánlásokat, és azt állították, hogy az igazságügyi jogszabályok olyan joghatásokkal rendelkeznek, amelyeket nem lehet felfüggeszteni.

Az ajánlás célja az volt, hogy érdemben kezelje a jogszabályok által előidézett problémákat, amelyeket az ezt követő intézkedések tovább súlyosbítottak. A 2018 szeptemberében és októberében elfogadott három sürgősségi kormányrendelet mellett a kormány 2019 elején elfogadott két további, az igazságügyi törvényeket módosító sürgősségi kormányrendeletet.¹⁶ A korábbi esetekhez hasonlóan, az elfogadás sebessége, a konzultáció hiánya és e sürgősségi kormányrendeletek homályos indokai rányomták bélyegüket a jogbiztonságra és az igazságszolgáltatási eljárás kiszámíthatóságára. A bírák és ügyészek által elkövetett bűncselekmények kivizsgálásáért felelős, különleges szekció létrehozásának felgyorsítására és hatásköreinek kiterjesztésére irányuló módosítások, illetve az Országos Korruptióellenes Igazgatóság (DNA) ügyészeinek (köztük vezetőinek) kinevezésére vonatkozó követelmények és eljárási szabályok ismételt módosításai tovább fokozták az aggályokat és

¹⁶ A 2019. február 20-i 7/2019. sz. és a 2019. március 5-i 12/2019. sz. sürgősségi kormányrendeletek.

az e módosításokkal kapcsolatos bizalomhiányt¹⁷. Mindenekelőtt úgy tűnik hogy egyes módosítások által bevezetett jogszabályi módosítások konkrét személyek érdekeit szolgálták¹⁸.¹⁹ Ezek a sürgősségi kormányrendeletek igen kedvezőtlen visszhangot keltettek, ami hozzájárult a 2019. május 26-i népszavazáson megnyilvánuló, az igazságszolgáltatás terén sürgősségi kormányrendeletekkel bevezetett jogszabályi módosításokkal kapcsolatos konkrét lakossági reakcióhoz.

A módosított igazságügyi jogszabályok gyakorlati végrehajtása is megerősítette a novemberi jelentésben az igazságszolgáltatási rendszer sérelmével kapcsolatban felvetett aggályokat. Először is a bírák és ügyészek által elkövetett bűncselekmények kivizsgálásáért felelős, különleges szekció működése megerősítette azokat a Románián belül és kívül egyaránt hangoztatott félelmeket, miszerint a szekció a politikai nyomásgyakorlás eszközeként szolgálhat²⁰. Számos példa van arra, hogy a különleges szekció a nyomozás olyan módon történő megváltoztatására használta hatáskörét, amely súlyos kétségeket vet fel annak elfogulatlanságát illetően.²¹ E példák között említhetők olyan esetek, amikor a különleges szekció olyan bírakkal és ügyészekkel szemben indított nyomozást, akik ellenezték az igazságszolgáltatási rendszer jelenlegi változásait, valamint a folyamatban lévő ügyekben alkalmazott megközelítés gyors megváltoztatása, például az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság által magas szinten elkövetett korrupcióval kapcsolatos ügyekben korábban benyújtott fellebbezések visszavonása²². A különleges szekció vezetőinek kinevezése szintén vitákat váltott ki. Ennek következtében számos romániai érdekelt a különleges szekció feloszlását sürgette.²³

A Velencei Bizottság 2019 júniusában fogadta el a sürgősségi kormányrendeletekről szóló véleményét,²⁴ amelyben megerősítette az új módosítások²⁵ és a különleges szekció működése által

¹⁷ A módosításokra vonatkozó további részletek megtalálhatók a technikai jelentésben.

¹⁸ Példaként említhetők a következők: Az ügyészek szolgálati idejére vonatkozó követelmények visszamenőleges hatállyal történő szigorítása, amely megakadályozta bizonyos személyek egyes álláshelyekre való kinevezését; a különleges szekció vezetésére vonatkozó kinevezési eljárások követelményeinek enyhítése és módosítása, ami lehetővé tette bizonyos személyek kinevezését; továbbá az, hogy az ügyészégi szekció negatív véleményének elkerülése érdekében a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa teljes ülése hagyja jóvá a vezető ügyészek kinevezését.

¹⁹ A Velencei Bizottság 950/2019. véleménye, 49. o.

²⁰ E tekintetben említést érdemelt továbbá, hogy a különleges szekció nyilvántartásba vett egy, a Bizottsággal és annak személyzete több tagjával szembeni nyomozást egy 2019. január 30-i panasz nyomán, amely szolgálati visszaéléssel, hamis információk félrevezető közlésével és szervezett bűnözői csoport létrehozásával vádolta őket az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus 2018. novemberi jelentésének elkészítésével kapcsolatban. Ez a nyomozás a hivatalban lévő legfőbb ügyész ellen is irányult. A Bizottság emlékeztet arra, hogy a Szerződésekhez csatolt, az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv értelmében az egyes tagállamok területén a Bizottság tagjai és személyi állománya a hivatalos minőségükben végrehajtott cselekedeteik tekintetében mentességet élveznek a bírósági eljárások alól. Annak ellenére, hogy a román hatóságok a fentiek értelmében nem rendelkeznek joghatósággal ezekben az ügyekben, a különleges szekció február 11-én nyilvántartásba vette az ügyet, amelyet csak március 27-én zárt le a bizonyítékok hiányára hivatkozva. http://www.mpublic.ro/ro/content/c_28-03-2019-13-03

²¹ Az egyik legfontosabb példa, hogy büntetőeljárást indítottak az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság korábbi főügyésze ellen, amikor európai ügyésznek jelölték őt. A büntetőügy megindításának időzítése, valamint az idézések ütemezése alapján úgy tűnt, hogy ennek kifejezetten a pályázat meghíúsítása volt a célja, és a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszékek az alkalmazott megelőző intézkedésekre vonatkozó határozata jogellenesnek minősítette az ügyet. A szekcióval szemben kritikus vezető bírák és ügyészek elleni intézkedések mintáját az is megerősíteni látszik, hogy nyilvántartásba vettek egy további, a legfőbb ügyészt érintő ügyet.

²² A technikai jelentés példákat és részleteket tartalmaz.

²³ Ezek közé tartoznak a bírói egyesületek a civil társadalom és az ellenzéki pártok.

²⁴ Az igazságügyi jogszabályok módosításáról szóló 7. sz. és 12. sz. sürgősségi kormányrendeletéről szóló vélemény CDL-AD(2019)014, 21- 2019. június 22.) - [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)014-e)

²⁵ A vélemény súlyos kérdéseket vet fel némely változtatás megalapozottságával és indokoltságával kapcsolatban.

felvetett további aggályokat. 2019. júniusi két új jelentésében a GRECO hasonló aggályokat fogalmazott meg²⁶.

2019 júliusában az igazságügyi miniszter jelezte, hogy hajlandó megfelelő jogalkotási megoldásokat keresni, és az új strukturált konzultációs eljárás részeként kikéri az igazságszolgáltatás és a Parlament véleményét²⁷. A kormány vezetőinek későbbi nyilatkozatai azonban arra engednek következtetni, hogy nem fognak változtatásokat javasolni a különleges szekcióval kapcsolatban. Tehát az Európai Bizottság, a Velencei Bizottság és a GRECO által felvetett kérdések nem eredményeztek további módosításokat.

Az igazságszolgáltatáson belüli kinevezések és az igazságügyi intézményekre nehezedő nyomás

A 2018 novembere óta bekövetkezett fejlemények megerősítették a vezető ügyészek kinevezési eljárásának egyértelműbbé és átláthatóbbá tételére vonatkozó, az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében régóta megfogalmazott ajánlás helytállóságát. Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus 2018. novemberi jelentése aggályokat vetett fel különösen az Országos Korruptióellenes Igazgatóság (DNA) főügyésze és a legfőbb ügyész folyamatban lévő felmentési/kinevezési eljárásaival kapcsolatban.

A 2018. novemberi jelentés a következőket ajánlotta:

- *Haladéktalanul függeszzenek fel valamennyi vezető ügyészi kinevezési és felmentési eljárást.*
- *Indítsák újra a DNA főügyészenek kinevezési eljárását a korrupciós bűncselekmények büntetőeljárás alá vonása terén igazolt tapasztalattal rendelkező személy kinevezése érdekében, és egyértelmű megbízatást biztosítva a DNA számára ahhoz, hogy továbbra is magas szakmai színvonalú, független és pártatlan korrupciós nyomozásokat folytasson.*
- *Tartsák tiszteltben a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának negatív véleményeit a vezető ügyészi álláshelyekre történő kinevezések vagy azokból történő felmentések esetében mindaddig, amíg a 2017. januári 1. ajánlásnak megfelelően nem jön létre az új jogszabályi keret.*

Kezdetben nem követték nyomon ezeket az ajánlásokat. Az akkori igazságügyi miniszter fenntartotta a DNA főügyészi álláshelyére jelölt személyre vonatkozó döntését. Románia elnöke 2019 januárjában másodszor is elutasította a szóban forgó jelölt kinevezését. Azóta az eljárás de facto felfüggesztésre került, és a DNA-t ideiglenes vezető irányítja. Az akkori igazságügyi miniszter a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának negatív véleménye ellenére is folytatta a legfőbb ügyész felmentésére irányuló eljárást. Románia elnöke 2019 januárjában elutasította a felmentést. Mivel azonban 2019 májusában az álláshely betölthetővé vált, a miniszter áprilisban kinevezési eljárást szervezett. A DNA főügyészenek kinevezésére irányuló 2018. júliusi eljáráshoz hasonlóan a miniszter alkalmatlanként elutasított valamennyi jelöltet, annak ellenére, hogy sokuk vezető ügyészi beosztást tölt be, beleértve a hivatalban lévő legfőbb ügyészt is. Ennek következtében a legfőbb ügyész úgy döntött, hogy nyugdíjba vonul, így jelenleg ez a beosztás is ideiglenesen kerül betöltésre²⁸. Az akkori miniszter új eljárást indított a legfőbb ügyész kinevezésére, a 2019 áprilisában hivatalba lépett új igazságügyi miniszter azonban megszüntette ezt. A jelenlegi miniszter megközelítése megakadályozta a helyzet további romlását, és biztosította az eljárás javításának lehetőségét. A román kormánynak kiemelten kell kezelnie ezt a kérdést, mivel az elmúlt évek során szerzett tapasztalatok megerősítik annak kockázatát, hogy politikai befolyás érvényesül az eljárásban a kinevezések minőségének rovására, és aláámasztják, hogy hosszú távú, fenntartható megoldásra van szükség.

²⁶ GRECO AdHocRep(2019)1 és GRECO RC4(2019)11.

²⁷ Az igazságügyi minisztériumon belül egy munkacsoport dolgozik az értékelésen, amely konzultációt folytat az összes igazságszolgáltatási szervvel, valamint a bírák és ügyészek szakmai szövetségeivel. 2019. szeptember 17-én az igazságügyi miniszter bejelentette, hogy a munkacsoporti szintű előzetes következtetések nem támogatják a különleges szekció működését annak jelenlegi formájában.

²⁸ A folyamatban lévő nyomozásokkal és politikai nyomásgyakorlásokkal kapcsolatos botrányokat követően 2019. október 2-án lemondott a szervezett bűnözés és terrorizmus elleni nyomozó igazgatóság (DIICOT) főügyésze. Mára minden vezető ügyészi beosztást ideiglenes jelleggel látnak el.

Az Igazságügyi Felügyelőség kulcsszerepet játszik az igazságszolgáltatás függetlensége, szakmai felkészültsége és feddhetetlensége iránti közbizalom biztosításában. Évek óta tartó pozitív értékelést követően a 2018. novemberi jelentés az alábbiak tekintetében komoly aggályokat fogalmazott meg a Felügyelőséggel kapcsolatban: az igazságszolgáltatási reform irányát nyilvánosan ellenző bírák és ügyészek ellen folytatott sorozatos fegyelmi eljárások, dokumentumok kiszivároztatása – amelyeket aztán a politikusok arra használtak, hogy támadják az igazságügyi intézményeket –, valamint a Felügyelőség vezetésének a kormány általi meghosszabítása.

A 2018. novemberi jelentés a következőket ajánlotta:

- *A Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa haladéktalanul nevezze ki az Igazságügyi Felügyelőség ideiglenes vezetését és három hónapon belül verseny útján nevezze ki a Felügyelőség vezetését.*

A Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa nem nevezett ki új ideiglenes vezetést, ezért a Felügyelőség vezetője 2019 májusáig ideiglenesen hivatalban maradt, amikor a Legfelsőbb Tanács a kinevezést övező viták ellenére újra kinevezte ugyanazt a vezetőt. Ezzel egyidejűleg a legutóbbi jelentés óta folytatódtak a bírák és ügyészek,²⁹ köztük az igazságügyi intézmények igazságszolgáltatási reformokat ellenző vezetői ellen indított fegyelmi eljárások, valamint további dokumentumokat szivárogtattak ki³⁰. Ezért a 2018. novemberi ajánlás az események fényében idejélműlttá vált, viszont az annak alapjául szolgáló aggályok továbbra is teljes mértékben fennállnak.

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült egymást követő jelentések rámutattak arra, hogy a politikai szféra és a média nyilvános támadásai nyomást gyakorolnak a bírákra, az ügyészekre és az igazságügyi intézményekre. A bírákkal és ügyészekkel szembeni fegyelmi vizsgálatokért és nyomozásokért felelős hatóságok 2018 eleje óta hozott intézkedései tovább súlyosbították ezt. Az Országos Korruptióellenes Igazgatóság, valamint a legfőbb ügyészség hosszú ideje rendkívüli nyomás célpontjai. A számos magas szintű korrupciós perben illetékes Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék a referencia-időszakban szintén fokozott nyomásgyakorlás célpontjává vált. A kormány a büntetőbírószági tanácsok összeállítására vonatkozó eljárási szabályok értelmezésével összefüggő két alkotmányos kérdésben szembekerült a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszékkel³¹.³² Ezenfelül az Igazságügyi Felügyelőség fegyelmi panaszt nyújtott be annak elnökével és a Legfelsőbb Tanács bírói szekciójával szemben, azok hivataltól való megfosztását sürgetve. Úgy tűnik, hogy az említett intézkedések célja a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék nyomás alá helyezése. Amikor a bíróság elnöke bejelentette, hogy nem áll szándékban második hivatali időszakra pályázni, egyértelművé tette, hogy döntésének ez volt az oka³³.

A Legfelsőbb Tanács nemrég kinevezte a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék új elnökét. Különösen fontos, hogy a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék az új vezetés alatt megőrizze függetlenségét és

²⁹ Például a következő esetekben indítottak fegyelmi vizsgálatot a folyamatban lévő reformokkal szemben kritikus, nyilvános nyilatkozatokkal kapcsolatosan:

<https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=2be852a5-365b-44e2-990d-47696231789a>[InfoCSM];
<https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=38b70eb6-641a-4794-9109-e6805dfd778e>[InfoCSM],
<http://www.inspectiajudiciara.ro/Download.aspx?guid=7c561595-2efe-4ce4-abd7-3150b5d52274>[InfoCSM]
http://portal.just.ro/36/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=200000000361685&id_inst=36
<https://cursdeguvernare.ro/asociatia-initiativa-pentru-justitie-inspectia-judiciara-incearca-sa-i-intimideze-pe-magistratii-care-lupta-pentru-apararea-independentei-justitiei.html>;

³⁰ Közel múltbeli példaként említhető az Igazságügyi Felügyelőség jelentése az ügyészség és a hírszerző szolgálatok közötti, telefonlehallgatási célú együttműködési megállapodások alkalmazásáról. A jelentést kiszivárogtatták a médiának, mielőtt a Legfelsőbb Tanács elemezhetné volna azt.

³¹ A kormány az említett alkotmányos nézeteltéréseket a Parlament (mint jogalkotó) és a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék közötti konfliktusra hivatkozva terjesztette az Alkotmánybíróság elé azzal az indokkal, hogy a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék a törvény értelmezése során túllépte alkotmányos hatáskörét, és saját magát helyezte a jogalkotó helyébe.

³² Kétségeit fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy az Alkotmánybíróság jogosult dönteni a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék által adott jogértelmezésről.

³³ <https://www.mediafax.ro/social/tarcea-despre-refuzul-de-a-mai-candida-la-inalta-curte-m-a-facut-sa-imi-fie-dor-sa-traiesc-printre-oameni-cu-bun-simt-18218170>

magas szintű szakmai felkészültségét, többek között a magas szinten elkövetett korrupció elleni küzdelem terén.

Ezek a fejlemények megerősítik a Bizottság 2018. novemberi jelentésében foglalt azon értékelést, amely szerint a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa nem tölti be azt a feladatát, hogy hatékony fékeket és ellensúlyokat biztosítson a nyomás alatt lévő igazságügyi intézmények függetlenségének védelme érdekében. (lásd a 7. ajánlást).

Büntető törvénykönyvek

2018 júliusában a román Parlament sürgősségi eljárásban elfogadta a büntető törvénykönyv és a büntetőeljárás törvénykönyv módosítását. Ezeket a változtatásokat többek között az Európai Bizottság és a Velencei Bizottság is határozottan bírálta.³⁴ Különös aggodalomra ad okot, hogy hirtelen módosult az egyensúly a vádlottak jogai, a bűncselekmények áldozatainak jogai, valamint az állam hatékony bűnüldözési kötelezettsége között. A változtatások egyértelműen ellentétben álltak az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus azon ajánlásával, hogy fokozzák a törvénykönyvek stabilitását, és kizárólag abban az esetben módosítsák azokat, ha ezt az alkotmánybírói határozatok és az uniós irányelvek átültetése kifejezetten szükségessé teszik. Számos változtatás összeegyeztethetetlennek tűnik az uniós joggal vagy Románia nemzetközi kötelezettségeivel. Az Alkotmánybíróság 2018 októberében számos változtatást alkotmányellenesnek nyilvánított.

A 2018. novemberi jelentés a következőket ajánlotta:

- *Fagyasszák be a büntető törvénykönyv és a büntető eljárási törvénykönyv változtatásainak hatálybalépését.*
- *Nyissák meg újra a büntető törvénykönyv és a büntető eljárási törvénykönyv felülvizsgálatát, maradéktalanul figyelembe véve az uniós joggal és a nemzetközi korrupcióellenes okmányokkal, valamint az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében született ajánlásokkal és a Velencei Bizottság véleményével való összeegyeztethetőség szükségességét*

Ezeket az ajánlásokat nem követték nyomon. A felfüggesztés megtörtént ugyan, de nem ismerték el az aggályokat, és ezt az időt nem használták fel a mérlegelési és konzultációs folyamat elmélyítésére. Áprilisban a Parlament sürgősségi jogalkotási eljárás keretében módosította a két törvénykönyvet, valamint a korrupcióról szóló külön jogszabályt. Számos módosítás továbbra is aggályokat vetett fel amiatt, hogy befolyásolja a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás képességét általában véve a bűncselekmények, és különösen a korrupcióval kapcsolatos bűncselekményeket kinyomozására és szankcionálására. A változtatásokat támogató parlamenti többség által felhozott indokolás szerint csak azokat a módosításokat tartották fenn, amelyeket az Alkotmánybíróság 2018. októberi határozatai nem nyilvánítottak alkotmányellenesnek. Az ellenzéki pártok és Románia elnöke megtámadta ezeket a módosításokat az Alkotmánybíróság előtt, amely 2019 júniusában úgy döntött, hogy a módosítások egészében alkotmányellenesek, és nem állnak összhangban korábbi határozataival.³⁵

Noha az Alkotmánybíróság beavatkozása ténylegesen véget vetett e jogalkotási folyamatnak, és az alkotmányossági problémák miatt a módosítások nem lépnek hatályba, az Európai Bizottság és számos más megfigyelő aggályai a módosításokban megtestesülő szakpolitikai döntéseken alapultak. Ezért továbbra is aggodalomra ad okot, hogy nem mondtak le kifejezetten a meghozott szakpolitikai döntésről³⁶.

³⁴ Velencei Bizottság, 930/2018. vélemény.

³⁵ [A határozatok indokolását még nem tették közzé.](#)

³⁶ A Parlament 2019 augusztusában hivatalosan elutasította a közkegyelemről és egyéni kegyelemről szóló, 2017 februárja óta a Parlament tárgysorozatában maradt törvényjavaslatot.

3.1.2. A 2017. januári ajánlások: Független igazságszolgáltatás és igazságügyi reform

3.1.2.1 Az igazságszolgáltatás függetlensége

1. ajánlás: Románia – a Velencei Bizottság támogatásával – hozzon létre egyértelmű és átlátható kritériumokon alapuló, szilárd és független kinevezési rendszert a vezető ügyészek kinevezésére.
2. ajánlás: Biztosítani kell, hogy a parlamenti képviselők magatartási kódexe olyan egyértelmű rendelkezéseket tartalmazzon az intézmények közötti kölcsönös tiszteletre vonatkozóan, amelyek előírják, hogy a parlamenti képviselőknek és a parlamenti eljárásoknak tiszteletben kell tartaniuk az igazságszolgáltatás függetlenségét. Hasonló magatartási kódexet kell elfogadni a miniszterek tekintetében is.

Kinevezések

2017 januárjában a Bizottság megerősítette azt az ajánlását, hogy vezessenek be a vezető ügyészek kinevezésére szolgáló, átlátható és érdemeken alapuló rendszert, amely elégséges biztosítékot nyújtana a politikai befolyás kizárásához. A 2018. novemberi jelentés arra a következtetésre jutott, hogy a helyzet romlott, és ez a tendencia folytatódott (lásd fent).³⁷

Az eljárás átláthatóbbá vált, különösen az Igazságügyi Minisztérium kiválasztási és értékelési kritériumainak közzétételével. A jelenlegi igazságügyi miniszter elismerte a további javítások szükségességét. Az a tény azonban, hogy hat hónapnál rövidebb idő alatt négy változtatás történt, azt mutatja, hogy a rövid távú hasznos javítások nem jelentenek tartós megoldást. Amint azt az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült jelentések korábban már megállapították, a problémák olyan régóta fennállnak, hogy konszenzusra épülő és a jogi keretbe illeszkedő változtatásokra van szükség. Továbbra is a Velencei Bizottság bevonása jelenti a közvélemény bizalmának megnyerésére alkalmas, legmegfelelőbb módot arra, hogy egyensúlyt alakítsanak ki a kormány és az igazságügyi hatóságok szerepvállalása között.

Magatartási kódexek

A jelentéstételi időszakban továbbra is rendkívül gyakran előfordult, hogy a média, valamint a kormány és a Parlament képviselői bíralták az igazságszolgáltatási rendszert, illetve az egyes bírókat és ügyészeket.

A parlamenti képviselők magatartási kódexe 2017 vége óta van hatályban. A 2018. novemberi jelentés megállapította, hogy az igazságszolgáltatás függetlenségének tiszteletben tartására vonatkozó kifejezett rendelkezések hiányában a kódex még nem tölti be ezt a funkciót. A 2018. novemberi jelentés óta a Képviselőház bizonyos esetekben szankciókat vezetett be a kódex megsértése miatt, de ezek az ügyek láthatóan nem olyan esetekkel kapcsolatosak, amikor valószínűsíthető, hogy az igazságszolgáltatással szembeni bírálat veszélyezteti annak függetlenségét.³⁸

A Bizottság azt is felvetette, hogy hasznos volna egy miniszterekre vonatkozó magatartási kódexet kialakítani, és 2019 áprilisában a kormány úgy módosította a miniszterekre vonatkozó magatartási kódexet, hogy az külön megemlítsa az igazságszolgáltatás függetlenségének tiszteletben tartását. Egyelőre még nem világos, hogy ez a magatartási kódex alkalmas-e arra, hogy az elszámoltathatóság hatékony eszközeként szolgáljon.

3.1.2.2 Igazságügyi reform

3. ajánlás: A román büntető törvénykönyv reformjának jelenlegi szakaszát le kell zárni, amely során a parlamentnek az igazságügyi hatóságokkal folytatott konzultációt követően tovább kell vinnie a kormány által 2016-ban benyújtott módosítások elfogadására irányuló terveket. Az igazságügyi

³⁷ COM(2018) 851 és SWD(2018) 551. Lás még a Velencei Bizottság 2018. október 20-i 924/2018. sz. véleményét.

³⁸ <http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?id=1046>

miniszternek, a Magsztratura Legfelsőbb Tanácsának és a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszéknek véglegesítenie kell a cselekvési tervet, amely biztosítja a polgári perrendtartás fennmaradó előírásainak végrehajtására vonatkozó új határidő tiszteletben tartását.

4. ajánlás: A jogalkotási folyamat átláthatóságának és kiszámíthatóságának további javítása, valamint a visszafordíthatatlanságot elősegítő belső biztosítékok megerősítése érdekében a kormánynak és a parlamentnek teljes átláthatóságot kell biztosítania és megfelelően figyelembe kell venni a döntéshozatalban és a jogalkotási tevékenységben részt vevő érintett hatóságokkal és érdekelttel folytatott konzultációkat a büntető törvénykönyvre és a büntető eljárásjogi törvénykönyvre, a korrupciós törvényekre, a feddhetetlenségre vonatkozó jogszabályokra (összeegyeztethetlenségek, összeférhetetlenség, jogtalan vagyonszerzés), az igazságszolgáltatás (az igazságszolgáltatás szervezetére vonatkozó) törvényeire, valamint a polgári törvénykönyvre és a polgári perrendtartásra vonatkozó döntéshozattal és jogalkotási tevékenységgel kapcsolatban, a kormány által 2016-ban elfogadott döntéshozatali folyamat átláthatóságából merítve.

A polgári eljárásjogi törvény

A 3. ajánlás foglalkozik azzal, hogy le kell zárni a polgári perrendtartás reformját, amely létrehozza a polgári eljárás tanácsai kamarai szakaszát. 2018-ban ezt a reformot elvetették³⁹. Ez azt jelenti, hogy a polgári igazságszolgáltatás hatékonyságának növelésére irányuló intézkedés már nem fog megvalósulni, amit azonban ki kellene használni arra, hogy stabil időszakot teremtsenek az igazságszolgáltatási rendszer ezen ága számára.

A jogalkotási folyamat átláthatósága és kiszámíthatósága az igazságügyi reformmal kapcsolatos jogszabályokat és a korrupció elleni intézkedéseket illetően (a büntető törvénykönyvek tekintetében, lásd fent)

A 2017. januári jelentés egyértelművé tette, hogy a jogalkotás eljárása önmagában is fontos. Ez továbbra is aggályokat vetett fel. A Velencei Bizottság a szóban forgó eljárásnak a jogszabályok minőségére, a jogbiztonságra, a kormány külső ellenőrzésére és a hatalmi ágak szétválasztásának elvére gyakorolt hatása miatt⁴⁰ határozottan bírálta azt az eljárást, amelynek során egy sor sürgősségi kormányrendelettel módosították az igazságügyi jogszabályokat.⁴¹ A fentiekben említettekhez hasonlóan, a büntető törvénykönyv és a büntető eljárási törvénykönyv, valamint a korrupcióról szóló külön jogszabály módosításáról szóló 2019. áprilisi parlamenti jogalkotási eljárás csupán egy hétig tartott.

A Bizottság fontos érvként idézte ezt a jogállamisági kockázatokkal kapcsolatos aggályokat kifejtő 2019. májusi levelében. Ez az aggály megjelent a májusi népszavazáson is, ahol a lakosság határozottan támogatta a rendezettebb jogalkotási folyamatot. A miniszterelnök kijelentette, hogy a kormány tiszteletben fogja tartani az eredményeket, és tartózkodik majd sürgősségi kormányrendeletek elfogadásától az igazságszolgáltatás területén. 2019 szeptemberében a Parlament feloszlatta az igazságszolgáltatást érintő rendszerezéssel, egységesítéssel és a jogalkotás stabilitásának biztosításával foglalkozó parlamenti szaktanácsot, amely a legnagyobb sürgősséggel alkalmazott eljárások némelyikéért felelt.

³⁹ A módosított jogszabályok 2018. decemberben léptek hatályba. A polgári perrendtartásról szóló 134/2010. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 2018. december 17-i 310/2018. törvény.

⁴⁰ A vélemény megállapítja, hogy: „az a leginkább riasztó, hogy a kormány továbbra is sürgősségi kormányrendelettel hajt végre jogszabály-módosításokat. Bár az Alkotmány egyértelműen kimondja, hogy ennek rendkívüli intézkedésnek kell lennie, a sürgősségi kormányrendeletekkel történő jogalkotás rutinszerűvé vált. Túl gyorsan és túl gyakran változnak meg előkészítés és konzultáció nélkül a kulcsfontosságú állami intézmények működésére vonatkozó alapvető szabályok, ami jogos kérdéseket vet fel az említett változások eredményeinek és a változások mögött meghúzódó valós indokoknak a helytállóságával kapcsolatban. Az ennek eredményeként születő jogi szövegek nem egyértelműek. Ez a gyakorlat gyengíti a kormány külső ellenőrzését, ellentétben a hatalmi ágak szétválasztásának elvével, és sérti a jogbiztonságot.”

⁴¹ A Velencei Bizottság 950/2019. véleménye.

A 2018. novemberi jelentés óta hasonló aggályok merültek fel a feddhetetlenség jogi keretével kapcsolatos jogalkotási fejlemények tekintetében. A feddhetetlenségről szóló jogszabályok egymást követő módosításai jelentős mértékben fokozták az egyértelműség és a jogbiztonság hiányát (lásd a második értékelési kritériumot).

5. ajánlás: A kormánynak megfelelő cselekvési tervet kell kidolgoznia annak érdekében, hogy kezelje a bírósági határozatok végrehajtásával és a bíróságok ítélkezési gyakorlatának közigazgatás általi alkalmazásával kapcsolatos problémákat, ideértve egy olyan mechanizmus létrehozását, amely a jövőbeli nyomon követés lehetővé tétele érdekében pontos statisztikákat biztosít. A cselekvési terv megfelelő végrehajtásának biztosítása érdekében a kormánynak belső ellenőrzési rendszert is ki kell alakítania a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa és a Számvevőszék bevonásával.

6. ajánlás: A stratégiai igazságügyi irányításnak, azaz az igazságügyi miniszternek, a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának, a Legfelsőbb Semmitő- és Ítélszékeknek és a legfőbb ügyésznek biztosítania kell az elfogadott cselekvési terv végrehajtását, és rendszeresen be kell számolnia a nyilvánosság felé annak végrehajtásáról, ideértve a bírósági tisztviselők hiányának, a túlzott munkatehernek és a határozatok indokolásában mutatkozó késedelmeknek a megoldását is.

A bírósági határozatok tiszteletben tartása

A román kormány 2019. április 3-án elfogadta az „az Emberi Jogok Európai Bíróságának az állami adóssal szemben hozott bírósági határozatok végrehajtásával, illetve végrehajtásának megtagadásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatával összhangban az állami adóssal szembeni bírósági határozatok végrehajtását biztosító intézkedésekről” szóló memorandumot, amely az Emberi Jogok Európai Bírósága előtti „Săcăleanu kontra Románia” ügycsoport nyomán keletkezett⁴².

A román hatóságok a végrehajtásra való felkészülés céljából jelenleg elemzik a memorandumban szereplő javaslatokat, többek között a szükséges szabályozási intézkedéseket. Az Igazságügyi Minisztérium és a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa az ECRIS informatikai alkalmazás fejlesztésének utolsó szakaszában tart, amely arra szolgál majd, hogy meghatározza azon jogerős bírósági határozatok számát, ahol közintézmények jelennek meg adósi vagy hitelezői szerepkörben⁴³.

Az igazságszolgáltatási rendszer strukturális reformjai

A stratégiai igazságügyi irányítás a referencia-időszak legnagyobb részében nem a tervek szerint működött⁴⁴. A 2019 szeptemberében újra összehívott üléseket új koordinációs mechanizmusok, valamint a bírói és ügyészi karral, a szakmai szövetségekkel és a civil társadalommal folytatott párbeszéd kiépítésére irányuló erőfeszítésekkel is támogatták⁴⁵. Tekintettel a jelenlegi kihívásokra, elengedhetetlen, hogy a stratégiai igazságügyi irányítás olyan fórummá fejlődjön, amely képes az igazságszolgáltatási rendszer főbb stratégiai kérdéseinek kezelésére. Ily módon eljárva alkalmas lehet a kulcsfontosságú igazságügyi és kormányzati intézmények közötti bizalom helyreállítására. Az, hogy a stratégiai igazságügyi irányítás konszenzusos döntései helyett sürgősségi kormányrendeletek

⁴² A Săcăleanu ügycsoporttal kapcsolatos strukturális intézkedésekre vonatkozó cselekvési terv az alábbi címen érhető el:
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dda63>

⁴³ Lásd a technikai jelentés 5. ajánlását.

⁴⁴ A stratégiai igazságügyi irányítás az igazságügyi minisztert, a Legfelsőbb Tanácsot, a Legfelsőbb Semmitő- és Ítélszéket és a legfőbb ügyészt foglalja magában. A 2016-ban létrehozott testület fórumként szolgál ahhoz, hogy elősegítse a vitákat és a konszenzusos döntéshozatalt az igazságszolgáltatási rendszer stratégiai irányvonala és forrásai tekintetében. A stratégiai igazságügyi irányítás felügyveli az igazságszolgáltatás fejlesztésére vonatkozó stratégia végrehajtását is.

⁴⁵ A stratégiai irányítással foglalkozó tanács ülésére szeptember 17-én került sor. A jelenlegi igazságügyi miniszter hathetente történő ülésezést tervez. Ezzel párhuzamosan munkacsoporti ülések és konzultációk foglalkoztak a bírák és ügyészek által elkövetett bűncselekmények kivizsgálásáért felelős különleges szekcióval, valamint a büntető törvénykönyvekkel.

segítségével valósítják meg az igazságszolgáltatási rendszer működésének és szervezésének alapvető változtatásait, mindenképpen csökkenti e változtatások hatékonyságát és fenntarthatóságát.⁴⁶

7. ajánlás: Az új Magsztratóra Legfelsőbb Tanácsának megbízatása idejére közös programot kell kidolgoznia, ideértve az átláthatóság és az elszámoltathatóság előmozdítására irányuló intézkedéseket. A programnak stratégiát kell tartalmaznia a bírói és ügyészi kar valamennyi szintről érkező képviselői, valamint a civil társadalom és a szakmai szervezetek részvételével tartott rendszeres nyilvános megbeszélések keretében történő tájékoztatásra vonatkozóan, továbbá meg kell határoznia az éves jelentéstételt, amelyet a bíróságok és az ügyészek közgyűlésein kell megvitatni.

A Magsztratóra Legfelsőbb Tanácsának átláthatósága és elszámoltathatósága

Jóllehet a Magsztratóra Legfelsőbb Tanácsa arról számolt be, hogy folytatja a megbízatása⁴⁷ tekintetében meghatározott prioritások megvalósítását, a 2018 novembere óta eltelt időszakot a Legfelsőbb Tanácson belüli megosztottság és viták jellemezték. Emellett gyakran mellőzték a Tanácsot az igazságszolgáltatás szervezetére és működésére vonatkozó alapvető kormányzati vagy parlamenti döntések meghozatalakor. Aggályokat vetnek fel a Legfelsőbb Tanács intézményi függetlenségét és tekintélyét illetően a testületen belül a román igazságszolgáltatási rendszer működésének olyan alapvető kérdéseivel kapcsolatban képviselt álláspontok, mint a bírák és ügyészek által elkövetett bűncselekmények kivizsgálásáért felelős különleges szekció, vagy a legfontosabb kinevezések, illetve az igazságszolgáltatás függetlenségének védelme. Ezt tovább súlyosbították az igazságügyi jogszabályok módosításai, amelyek lehetővé tették, hogy a Legfelsőbb Tanács mindössze néhány tagja határozza meg a kulcsfontosságú kérdésekkel kapcsolatos döntéseket (lásd fent). Ezt az is alátámasztja, hogy a Legfelsőbb Tanács nevében olyan nyilatkozatokat adtak ki, amellyel a testület tagjainak csak egy része értett egyet. Az eljárásmodot az is szemlélteti, hogy hiányzott a szakmai szövetségek vagy a bíróságokon és ügyészségeken a bírókkal és ügyészekkel folytatott egyeztetések támogatása. A Legfelsőbb Tanács megosztott volt abban a tekintetében, hogy miként reagáljon az Európai Bizottság, a Velencei Bizottság és a GRECO ajánlásaira, és általában mikor lépjen fel az igazságszolgáltatás függetlenségének védelme érdekében, mivel a Legfelsőbb Tanács jelenlegi elnöke és tagjainak egy része továbbra is védelmébe veszi az igazságszolgáltatási jogszabályok jelenlegi szövegváltozatait. A Legfelsőbb Tanács reagált néhány, a bírák és ügyészek függetlenségének, jó hírnevének és pártatlanságának védelmével kapcsolatosan a tudomására jutott panaszra, ennek mértéke azonban meglehetősen szerénynek tűnik a probléma nagyságrendjéhez képest. Amikor a Legfelsőbb Tanács az igazságszolgáltatás függetlenségére hivatkozott, időnként felvetette az esetleges politikai részrehajlással kapcsolatos kérdéseket.⁴⁸

Az első értékelés kritérium tekintetében folytatódott az előrehaladás az 5. ajánlással (bíróági határozatok végrehajtása) és a 3. ajánlással kapcsolatban (ez utóbbi esetében kizárólag a polgári perrendtartás vonatkozásában) Az 1., 3. és 4. ajánlást nem hajtották végre. A 2., 6. és 7. ajánlás tekintetében nem történt előrelépés az érdemi eredmények irányába. A 2018. novemberi kiegészítő ajánlásokat illetően a helyzet tovább romlott, és az újabb keletű pozitív megközelítés nem hozott a helyzet orvoslására irányuló konkrét intézkedésekben megnyilvánuló eredményeket. Az igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságát és függetlenségét érintő kockázatokkal kapcsolatos aggályok megalapozottnak bizonyultak. Ennek következtében a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az első értékelési kritériumot nem lehet teljesítettnek tekinteni, továbbá hogy a román hatóságoknak lépéseket kell tenniük a 2017. januári és a 2018. novemberi ajánlások kezelésére.

⁴⁶ Például az igazságügyi jogszabályokról szóló, 2018. szeptember és 2019. március között elfogadott sürgősségi rendeletek.

⁴⁷ a 2017–2022 közötti időszakra vonatkozóan

⁴⁸ Ilyenek például azok a kijelentések, amelyek elítélték az Európai Parlament elnökének azon nyilatkozatait, amelyek bíralták a bírák és ügyészek által elkövetett bűncselekmények kivizsgálásáért felelős különleges szekció által hozott megelőző intézkedéseket, amelyek megakadályozták az európai ügyészjelöltet abban, hogy részt vegyen az Európai Parlamentben tartott meghallgatáson; valamint azt, hogy Románia elnöke elutasította a miniszterelnöknek az igazságügyi miniszter személyére vonatkozó 2019. augusztusi javaslatát.

3.2. A második értékelési kritérium: A feddhetetlenség keretrendszere és az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség

A feddhetetlenség jogi keretével kapcsolatos kiszámíthatóság és jogbiztonság

Az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében készült korábbi jelentések rámutattak arra, hogy a feddhetetlenség jogi kerete továbbra is kihívást jelent, és hogy stabilitásra és egyértelműség van szükség. Az elmúlt két és fél év során öt olyan jogalkotási javaslatot fogadtak el, amelyek módosítják a feddhetetlenségi jogszabályokat. Ezek a sorozatos módosítások – amellett, hogy gyengítettek egyes rendelkezéseket, valamint az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség (ANI) feladatkörének folyamatos ellátására való képességét – szerepet játszottak a széttagolt jogi környezet fennmaradásában is.

Különös aggodalomra ad okot két olyan javaslat, amely 2019-ben lép hatályba. Az első javaslat hároméves elévülési határidőt határoz meg az összeférhetetlenség vagy inkompatibilitás fennállását megállapító okiratok tekintetében. Ez először is konkrét hatással van a folyamatban lévő ügyekre, mivel az ANI-nak várhatóan mintegy 200 nyomozást kellene lezárnia az idei év végéig. Másodszor, összeegyeztethetlenséghez vezet a feddhetetlenségi jogi keretének egyéb rendelkezéseivel, így jelenleg nem egyértelmű, hogy a jogerős bírósági határozatot követően továbbra is kiszabható-e szankció, ha ez a határozat (nem pedig maga az ANI-jelentés) a hároméves időszak vége után születik meg. A második javaslat módosítja a helyi választott tisztviselők összeférhetetlenségére vonatkozó szankciórendszert, és új közigazgatási szankciórendszert vezet be. Ez kevésbé szigorú, mint a jelenlegi, és az ANI úgy véli, hogy nem tesz lehetővé visszatartó erejű szankciókat. Az inkompatibilitás és összeférhetetlenség esetén kiszabható, kellően visszatartó erejű szankciók a korrupció megelőzésének fontos elemei. E két javaslat növeli az alkalmazandó feddhetetlenségi rendszerrel kapcsolatos jogbizonytalanságot, és a második értékelési kritériummal kapcsolatos visszalépés kockázatát hordozza magában, amennyiben (jogerős bírósági határozat ellenére) már nem szabhatók ki „visszatartó erejű szankciók”.

8. ajánlás: A PREVENT rendszer működésbe lépésének biztosítása. Az Országos Feddhetetlenségi Ügynökségnek és a Nemzeti Közbeszerzési Hivatalnak jelentést kell készítenie a közbeszerzési eljárások előzetes ellenőrzéséről és nyomon követéséről, beleértve az utólagos ellenőrzéseket, valamint a feltárt összeférhetlenségi vagy korrupciós ügyekről, és nyilvános vitát kell szerveznie, hogy a kormány, a helyi hatóságok, az igazságszolgáltatás és a civil társadalom lehetőséget kapjon a válaszadásra.

9. ajánlás: A parlamentnek a döntéshozatal során teljes átláthatóságot kell biztosítania a tagjaival szembeni összeegyeztethetlenségre, összeférhetlenségre és a jogtalan vagyonszerzésre vonatkozó végleges és visszavonhatatlan határozatok nyomon követése tekintetében.

A REVENT rendszer

A 2018. novemberi jelentés ezt az ajánlást teljesítettnek minősítette. A PREVENT rendszer továbbra is teljes mértékben működőképes, és az ANI pozitív eredményekről számol be. Általánosabban fogalmazva, az ANI változatlanul jó eredményeket ér el az inkompatibilitások és adminisztratív összeférhetlenségek vizsgálata terén⁴⁹.

A parlamenti képviselőkkel kapcsolatos bírósági határozatok nyomon követése

A 2018. novemberi jelentés rámutatott, hogy késedelmesen és láthatólag következetlenül alkalmaznak szankciókat azokkal a parlamenti képviselőkkel szemben, akikről az ANI jelentése alapján hozott jogerős bírósági határozat megállapította, hogy összeegyeztethetetlen feladatokat látnak el, vagy összeférhetetlenség áll fenn az esetükben. A jelentés kiemelte a szabályok lehetséges eltérő értelmezését (különösen akkor, ha a szóban forgó feddhetetlenséggel kapcsolatos eset korábbi megbízatás vagy álláshely betöltése során merült fel). A jelentés szerint olyan módon kell egyértelműsíteni az inkompatibilitási és összeférhetetlenségi szabályokat, amely megfelel az

⁴⁹ Lásd még a technikai jelentést – második értékelési kritérium

együttműködési és ellenőrzési mechanizmus azon értékelési kritériumának, miszerint biztosítani kell „olyan kötelező határozatok meghozatalát), amelyek alapján visszatartó erejű szankciókat lehet alkalmazni”. A 2018. novemberi jelentés óta nem történt új fejlemény e tekintetben. Az igazságügyi miniszter 2019 júliusában e probléma megoldása érdekében javaslatot tett egy találkozó megszervezésére az összes érintett hatóság részvételével. Ez konstruktív kezdő lépés lehetne. Célként kell kitűzni a szükséges egyértelműséget biztosító tartós megoldás kialakítását.

A 8. ajánlás továbbra is teljesül. A 9. ajánlás tekintetében történő előrelépéshez meg kell oldani a szabályok egyértelműségének jelenlegi hiányát. Tisztázni kell majd a fedhetetlenségi jogszabályokkal kapcsolatos jogalkotási fejleményeket annak a kockázatnak az elkerülése érdekében, hogy jogerős bírósági határozatot követően többé nem lehet visszatartó erejű szankciókat alkalmazni, ami visszalépést jelentene a második értékelési kritérium tekintetében. A második értékelési kritérium ezért még nem teljesül.

3.3 A harmadik értékelési kritérium: A magas szinten elkövetett korrupció kezelése

Az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság fenntarthatósága és a korrupció elleni küzdelem visszafordíthatatlansága

A 2018. novemberi jelentés óta a magas szinten elkövetett korrupció elleni küzdelemben részt vevő igazságügyi intézmények a rendkívül nehéz körülmények ellenére folytatták a vádak kivizsgálását és a magas szinten elkövetett korrupciós bűncselekmények szankcionálását.

A 2018. novemberi jelentés megállapította a korrupcióellenes kulcsintézményekre, különösen az Országos Korrupcióellenes Igazgatóságra (DNA) és a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszékre nehezedő nyomás sorozatos előfordulását, és növekvő aggályokról tett említést abban a tekintetben, hogy az intézmények továbbra is képesek-e fellépni a korrupcióval szemben, ami kihat a korrupció elleni küzdelem visszafordíthatatlanságára. Bár továbbra is jó eredmények születnek, vannak arra utaló jelek, hogy az említett intézményekre nehezedő folyamatos nyomás káros hatást fejtett ki.

A módosított igazságügyi jogszabályok többek között hirtelen megváltoztatták a szolgálati időre vonatkozó követelményeket, ami a DNA működőképességére is hatással volt. A magas szinten elkövetett korrupcióval kapcsolatos ügyek hatékony kezelését is hátrányosan érintette, hogy számos ügygel kapcsolatosan a felelősséget átruházták a különleges szekcióra, amelynek hatásköre nem csak a bírák és ügyészek által elkövetett bűncselekmények, hanem a más személyek által elkövetett kapcsolódó bűncselekmények kivizsgálására is kiterjed. Megvalósult a 2018. novemberi jelentésben feltárt azon kockázat, hogy a különleges szekció eszközként használható a magas szinten elkövetett korrupcióval kapcsolatos ügyek menetének megváltoztatásához és a bírák és ügyészek nyomás alatt tartásához (lásd az első értékelési kritériumot). A kinevezési eljárás félbeszakítása miatt a DNA-nak továbbra sincs főügyésze. Bár a jelenlegi ideiglenes vezetés sikeresen fenntartotta a szervezet működését, az ideiglenes kinevezések időleges jellege további bizonytalansági és sebezhetőségi tényezőt jelent.

A Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszékre nehezedő fokozott nyomás (lásd az első értékelési kritériumok) a magas szinten elkövetett korrupcióval kapcsolatos ügyekben is hatással volt az igazságszolgáltatás hatékonyságára. Először is a kormány az általa kezdeményezett alkotmányos viták keretében az Alkotmánybíróság elé terjesztett két, a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszékekkel szembeni eljárást, amelyek az 5 bíróból álló fellebbviteli tanácsok létrehozására vonatkozó eljárási szabályok értelmezésére, és az elsőfokú korrupciós perekben bíráskodó, 3 bíróból álló tanácsok összetételére vonatkoztak. Jóllehet az Alkotmánybíróság határozatai nem vonatkoznak a lezárt bírósági ügyekre, az 5 bíróból álló tanácsokra vonatkozó határozat nyomán komoly bizonytalanság alakult ki. 2019 elején egy olyan sürgősségi kormányrendelet elfogadását mérlegelték, amely elfogadása esetén lehetővé tette volna azoknak a magas szinten elkövetett korrupcióval kapcsolatos ügyeknek az újbóli megnyitását, amelyeket a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék 5 bíróból álló tanácsai által 2014 óta hozott jogerős bírósági határozattal zártak le. Bár a javaslatot érő hazai és nemzetközi bírálatok elősegítették e sürgősségi kormányrendelet elfogadásának megakadályozását, fontos lenne, hogy a román hatóságok lemondjanak a szóban forgó intézkedés mögötti célkitűzések megvalósításáról, továbbá a korrupció

elleni hatékony küzdelem iránti elkötelezettségüket megerősítve világossá tegyék, hogy az alkotmánybíróági határozatokat követően nincs szükség a korábbi ügyeket érintő jogszabályokra.

Az alkotmánybíróági határozatok közvetlen hatást gyakorolnak a magas szinten elkövetett korrupcióval kapcsolatos folyamatban lévő ügyekre, ami késedelmeket okoz, és a perek újra indítását vonja maga után, továbbá bizonyos körülmények között több jogerősen lezárt ügy újbóli megnyitását is lehetővé teszi. Ennek összes következménye még nem mutatkozott meg. Az igazságszolgáltatási eljárás ilyen egyértelmű késedelve általánosabb kétségeket vetett fel a Románia által a korrupció elleni küzdelem terén eddig elért haladás fenntarthatóságával kapcsolatban – annál is inkább, mivel ezzel egyidejűleg terjesztették elő a büntető törvénykönyv és a büntető eljárásjogi törvény módosításait, amelyek nem vették figyelembe az uniós joggal és a nemzetközi korrupcióellenes okmányokkal való összeegyeztethetőség szükségességére vonatkozó 2018. novemberi ajánlást (lásd még az első értékelési kritériumot).

10. ajánlás: Objektív kritériumokat kell elfogadni a parlamenti képviselők mentelmi jogának felfüggesztésére vonatkozó döntés meghozatalához és indokolásához annak biztosítása érdekében, hogy a mentelmi jogot ne használják fel a korrupciós bűncselekmények kivizsgálásának és büntetőeljárás alá vonásának elkerülésére. A kormánynak mérlegelnie kellene a miniszterek mentelmi jogának korlátozására vonatkozó törvény módosítását is. Ezeket a lépéseket a Velencei Bizottság és a GRECO segítheti. A parlamentnek jelentéstételi rendszert kell kidolgoznia, hogy rendszeresen jelentést tegyen a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványok kapcsán a kamarák által hozott határozatokról, és nyilvános vitát szervezhetne annak érdekében, hogy a Magsztratóra Legfelsőbb Tanácsa és a civil társadalom is állást foglalhasson.

A 10. ajánlás a Parlament elszámoltathatóságára vonatkozik azon határozatait illetően, amelyek az ügyészség megelőző intézkedések, mint pl. házkutatások vagy letartóztatások, engedélyezésére vonatkozó megkereséseivel, továbbá az azon parlamenti képviselők elleni nyomozás engedélyezésére vonatkozó megkereséseivel kapcsolatosak, akik miniszterként vannak hivatalban, vagy korábban miniszterek voltak. A Parlament által hozott határozatok indokolásának hiánya – valamint az, hogy a Parlament számos alkalommal nem tette lehetővé a vizsgálat folytatását – aggályokat keltett e határozatok tárgyilagosságával kapcsolatban.

2019. június 5-én a Képviselőház módosította eljárási szabályzatát a kormány azon tagjaival vagy korábbi tagjaival szembeni büntetőeljárás tekintetében, akik a Képviselőház tagjai. A módosítás konkrétan hivatkozik a Velencei Bizottságnak a képviselői mentelmi jog céljáról és felfüggesztéséről szóló jelentésében szereplő kritériumokra⁵⁰. Ez öröndetes változás, és a Bizottság várakozással tekint annak hatékony végrehajtására, szem előtt tartva azon ajánlást is, miszerint be kell vonni a vitába az igazságügyi hatóságokat és a civil társadalmat.

A Bizottság arra ösztönzi a Szenátust, hogy fogadjon el hasonló szabályokat. Június elején elutasították az ügyészség azon indítványát, hogy függesszék fel a Szenátus elnökének mentelmi jogát. Szeptemberben a Szenátus elutasította azt az indítványt, hogy indítsanak büntetőeljárást egy szenátor ellen, aki korábban egészségügyi miniszteri beosztást töltött be.

A Bizottság megerősíti azt a 2018. novemberi következtetését, hogy Románia ismét nyitottá tette a harmadik értékelési kritérium tekintetében 2017. januárban elért pozitív értékelés megalapozottságát. Annak ellenére, hogy a DNA és a Legfelsőbb Semmitő- és Ítélszék továbbra kivizsgálják és szankcionálják a magas szinten elkövetett korrupciót, és rendkívül nehéz körülmények között is szakmai felkészültségről tettek tanúbizonyságot, a tevékenységüket érő támadások, az alkalmazandó jogi keret sorozatos változtatásai és a jogerős bírósági határozat tekintélyének esetleges elvitatása kérdésessé teszi a Románia által a magas szinten elkövetett korrupcióval szembeni küzdelemben elért eredmények fenntarthatóságát. Ezért az újabb keletű kedvező fejlemények ellenére a 10. ajánlás már nem tekinthető elegendőnek az értékelési kritérium lezárásához.

⁵⁰ CDL-AD (2014) 011

3.4 A negyedik értékelési kritérium: A korrupció kezelése minden szinten

11. ajánlás: Folytatni kell a nemzeti korrupcióellenes stratégia végrehajtását, betartva a kormány által 2016 augusztusában megállapított határidőket. Az igazságügyi miniszternek jelentéstételi rendszert kell kidolgoznia a nemzeti korrupcióellenes stratégia hatékony végrehajtásáról (beleértve a feddhetetlenséggel kapcsolatos eseményekre vonatkozó statisztikákat a közigazgatásban, a fegyelmi eljárások részleteit és szankcióit, és az érzékeny területeken alkalmazott strukturális intézkedésekkel kapcsolatos információkat).

12. ajánlás: Biztosítani kell a lefoglalt és elkobzott vagyon kezelésével foglalkozó nemzeti hivatal teljes körű és eredményes működését annak érdekében, hogy kibocsáthassa a bűncselekményből származó vagyon elkobzásáról megbízható statisztikai információkat tartalmazó első éves jelentést. A hivatalnak rendszeres jelentéstételi rendszert kell létrehozni az igazgatási kapacitás fejlesztéséről, az elkobzás eredményéről, valamint a bűncselekményből származó vagyon kezeléséről.

A nemzeti korrupcióellenes stratégia

A nemzeti korrupcióellenes stratégia végrehajtása technikai szinten folytatódott. Mind a központi intézmények szintjén, mind helyi szinten (megyei tanácsok és városi közgyűlések) megindították a korrupció megelőzésére irányuló intézkedéseket, például az egyes részt vevő közintézmények általi belső ellenőrzéseket és a 2018-ra tervezett szakértői értékelő látogatásokat. 2019 áprilisában összeültek az intézményközi együttműködési platformok. A hatóságok emellett arról számoltak be, hogy a központi minisztériumokban és közintézményekben a korrupció megelőzésére szolgáló további intézkedéseket hoztak a veszélyeztetett területeken, így az oktatás és a pénzügyek terén, valamint belügyminisztériumban. A korrupció megelőzése azonban nem tűnik fontos politikai prioritásnak.

A stratégia egyik célkitűzése a korrupció elleni küzdelemben elért teljesítmény javítása büntetőjogi és közigazgatási szankciók alkalmazása révén. A 2018. novemberi jelentés óta az Országos Korrupcióellenes Igazgatóság továbbra is biztosította a DNA hatáskörén kívüli korrupciós bűncselekmények hatékony büntetőeljárás alá vonását⁵¹. Az ezen kulcsintézményekre nehezedő, a fentiekben ismertetett nyomás,⁵² valamint a hatályba lépő vagy a Parlament elfogadott jogalkotási módosítások azonban elkerülhetetlenül negatív hatást gyakoroltak a korrupció elleni küzdelemre, nem utolsósorban azáltal, hogy ellentmondásos jelzést küldtek a korrupció megelőzésére és szankcionálására irányuló további lépések politikai támogatása tekintetében. Ez kiterjed a büntető törvénykönyvek és a feddhetetlenségi jogi keret módosításaira is, ami a közigazgatás minden szintjét érintő kockázattal jár.

A lefoglalt és elkobzott vagyon kezelésével foglalkozó nemzeti hivatal

A lefoglalt és elkobzott vagyon kezelésével foglalkozó nemzeti hivatal (ANABI) mostanra teljes mértékben működőképesé vált, valamint folytatja tevékenységének fejlesztését és világosan ismerteti azt éves jelentéseiben. Ez pozitív példát nyújt arra, amikor más tagállamok (Belgium, Franciaország, Olaszország és Hollandia) és egyéb országok helyes gyakorlatainak mérlegelése elősegítette egy sikeres szervezet kialakítását.

A negyedik értékelési kritérium elemzése alapján a Bizottság megerősítheti 2018. novemberi következtetését, miszerint további munkára van szükség az értékelési kritérium teljesítéséhez. A korrupció megelőzését azok a politikai fejlemények hátráltatják, amely aláássák a folyamat hitelességét (11. ajánlás). A 12. ajánlást illetően a Bizottság megerősíti, hogy ez az ajánlása teljesült.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

Az előző jelentés óta a Bizottságnak ismételten foglalkoznia kellett az igazságügyi reformmal és a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos romániai fejleményekkel. A Bizottság minden egyes

⁵¹ A technikai jelentés részletesen ismerteti az intézmények eredményeit.

⁵² Lásd az első és a harmadik értékelési kritériumot.

alkalommal megerősítette, hogy a korábbi években elért eredményekhez képest visszalépés tapasztalható, és a 2018. novemberi jelentésben ismertette ezt.

2019 első hónapjaiban a helyzet alakulása komoly aggodalomra adott okot. Ennek következtében a Bizottság 2019 májusában arról tájékoztatta a román hatóságokat, hogy ha rövid időn belül nem végzik el a szükséges javításokat vagy további kedvezőtlen intézkedéseket hoznak, a Bizottság lépéseket fog tenni a jogállamisági keret alapján, amely a jogállamisággal kapcsolatos aggályok kezelésére szolgáló párbeszédet irányoz elő (és amely ennél fogva túlléphet az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus paraméterein).

A Bizottság üdvözölte, hogy júniusban a román kormány kifejezte a korábbi megközelítés helyreállítása iránti szándékát, továbbá erőfeszítések történtek arra, hogy új konzultációs mechanizmusokat és párbeszédet alakítsanak ki az igazságszolgáltatás szereplőivel. A Bizottság reméli, hogy az illetékes román hatóságok konkrét jogszabályokra és egyéb intézkedésekre váltják ezt az elkötelezettséget. Az előrelépéshez kézzelfogható jogalkotási és igazgatási intézkedésekre lesz szükség az e jelentésben összegzett ajánlások kezelése érdekében. Románia kulcsfontosságú intézményeinek tanúbizonyságot kell tenniük erős elkötelezettségükről az igazságszolgáltatás függetlensége és a korrupció elleni küzdelem – mint nélkülözhetetlen sarokkövek – iránt, továbbá arról, hogy képesek biztosítani a fékek és ellensúlyok nemzeti rendszerének fellépési kapacitását.

A Bizottság az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretében továbbra is szorosan figyelemmel kíséri a fejleményeket. A Bizottság – a többi uniós intézmény álláspontjával teljes összhangban – sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy Románia nem foglalkozott a 2018. novemberében tett ajánlásokkal. Követni kell ezeket az ajánlásokat ahhoz, hogy visszaadják a reformfolyamat lendületét, és a reform ismét azon az úton haladjon tovább, amelyet az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus 2017. januári jelentésében szereplő következtetés kijelölt. A Bizottság bízik abban, hogy Románia képes új lendületet adni az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus keretén belüli célkitűzések teljesítésének, és készen áll arra, hogy ennek érdekében segítséget nyújtson a román hatóságoknak.